

平成 25 年度 第 3 回

篠山市まちづくり審議会議事録

と き 平成 25 年 12 月 9 日 (月)

と ころ 篠山市役所議員協議会室

篠山市まちづくり審議会

平成25年度第3回篠山市まちづくり審議会議事録

平成25年12月9日、平成25年度第3回篠山市まちづくり審議会が召集される。

1. 審議会の会議の日時及び場所

(日時) 平成25年12月9日(月) 午前10時00分開会

(場所) 篠山市役所 議員協議会室

2. 出席委員の氏名

角野幸博委員 山下淳委員 藤本英子委員 田中栄治委員

中川政和委員 田淵清彦委員 森田和夫委員 藤原雅洋委員

【事務局】

まちづくり部 部長 梶村徳全

まちづくり部地域計画課 課長 中筋吉洋

まちづくり部地域計画課景観室 室長 横山宜致

まちづくり部地域計画課景観室 係長 山下哲也

まちづくり部地域計画課景観室 主査 山本有子

まちづくり部地域計画課都市政策係 係長 依藤智広

3. 会 議

1. 開会（午前10時00分）

2. 会長あいさつ

角野会長よりあいさつ

（これ以後の議事について角野会長が進行）

3. 議事録署名人の指名

篠山市まちづくり条例施行規則第32条第2項に基づき、会長より2名の署名人を指名

委員名簿の順で田中栄治委員、中川政和委員が指名される。

4. 審議事項

篠山市景観計画の変更について【継続審議事項】

事務局より説明

会長

第4章の中に景観計画全体に対する基本方針がありますが、その中に篠山市にふさわしい屋外広告物の創造ということで、景観全体の中に、広告物はこのような義務があるということを第4章の中で整理し、その上で第7章では景観形成に寄与する屋外広告物の方針という形で段階的に整理されました。なおかつ、第7章でゾーン別の方針を定めているということになります。以下、規制の中身については従来と変更はないということかと思えます。では、こういった方向で前回のご意見が反映されているかどうか確認したいと思えますのでご意見をお願いします。

委員

第4章に入れていただいた16ページの「篠山にふさわしい屋外広告物の創造」において文章の最後が「屋外広告物を創造していきます。」となっていますが、行政が創造するわけでもなく、みんなの目標なのでしょうけれども、ここは「屋外広告物を誘導し」とか「篠山にふさわしい景観を誘導していきます」ということではないかと思うのですが、この部分の表現についてご検討いただければと思います。

会長

みだしの「篠山にふさわしい屋外広告物の創造」も同様ですね。

事務局

方針として大きく捉え、「創造」としたのですが、タイトルを「篠山にふさわしい屋外広告物への誘導」、文章を「篠山にふさわしい屋外広告物になるように誘導していきます。」と修正したいと思います。

委員

に「誘導・規制」というのがあるのですが、それに合わせるのはいかがですか。

会長

同じことを説明されている文言の整理、確認を再度お願いするというところでよろしいですか。他のところでお気づきの点があればご意見を願います。

委員

全体の構成としては分かりやすくなったと思うのですが、62ページの第7章の最初の文章で、「篠山市の景観形成は～景観形成を推進しています。」となっているので、最初は「篠山市は」でいいかと思います。同じ文章の6行目ですが、5行目から「近年では」から始まり、「地域のまちづくりと連携し」や「建築物との調和」といった表現はいいのですが、次の「地域の文化財や資源を紹介する案内板等」という具体例がここに入って、その後「まち並みとしての統一感」と大きな話に戻っています。この具体例はここで表現したいという意図があるのでしょうか。章の最初の文章としては「建築物との調和を図り、まち並みとしての統一感を意図した」という表現でいいような気がしますがいかがでしょうか。

若しくは、地域の文化財や資源を紹介することをここで言いたいのであれば、文章を分けて表現されてはいかがですか。少し文章が分かりづらいと感じます。

63ページの「安全への配慮」の最後の部分ですが、「責任ある維持管理及び適正な屋外広告物の設置」は「適正な屋外広告物の設置及び責任ある維持管理」と入れ替えた方がいいのではないのでしょうか。

64ページの「さとの区域の考え方」の中に「コンビニ等」とあるのですが、行政の公式の文章の中で「コンビニ」という略語の使用は適切なのか少し気になります。

事務局

第7章の「地域の文化財や資源を紹介する案内板等」は削除する方向で考えたいと思います。「地域のまちづくりと連携し」といったところで、まちづくり団体が案内板を設置するケースが多くなってきたこともあり

この一文を入れたのですが、文章全体のバランスから考えると細かすぎますので削除したいと思います。まちづくりと連携した動きとしては、まちづくり協議会を中心に地域の魅力マップみたいなものを掲出いただく動きが増えていまして、その点を言いたかった面はありました。

「責任ある維持管理及び適正な屋外広告物の設置」につきましては、ご指摘のとおり入れ替えます。「コンビニ」については確認いたします。

委員

確認ですが、62ページの「地域の景観と調和した広告」の中で、「篠山市では、篠山らしいまちづくりに寄与し」について、説明では美しさに「寄与」とすると説明いただいたのですが、「篠山らしい」とは何を指しているのですか。

事務局

景観計画全体の中では15ページの方針にありますように、土地利用に対応するということがありまして、兵庫県の緑条例とも整合を図り、ゾーニングを行い、その土地利用をベースにコンパクトにまとまった、農用地と市街地とが明確に領域を構成しているのが篠山の大きな特徴であり、それを景観計画では、盆地全体を一体的に捉える形で方針を立てました。その土地利用をベースにした住民主体のまちづくりの動きもあり、それらを篠山市のまちづくりと考えています。土地利用をベースにした空間構成を崩さないことと、それに連動した市民の動きなども踏まえて篠山らしいまちづくりと捉えております。その上で、市では農都篠山と大きく打ち出して、今の農用地などの環境を守っていこうと明確に方針を打ち出していますので、そういった農都篠山にもふさわしい景観を創っていきましょうということです。農用地の保全とともに、具体的に雇用確保などを検討していく中で農工団地を打ち出してありまして、バラバラに実施しているというよりも集約農業であるとか大きく土地利用自体を、今までの農業のしくみから集落営農のような手法に変えていかなければいけないときに、都市計画やまちづくりの方針としては農都篠山としてしっかり保全し、今の土地利用を維持します。そして維持するという考え方のもとに、土地利用をベースとしたまちづくりを進めていこうということで景観計画全体が成り立っておりまして、土地利用をベースに全体のバランスをとりながら進めていく。その一つとして沿道

の田園景観に配慮したいということで、景観計画には地区別計画として沿道区域を指定していますし、屋外広告物では田園沿道区域としてしっかり規制し、景観上も魅力的なものをなくさないようにしていくということを記述しており、計画全体を読んでいただくとそういう内容になっているということです。

会長 ということは、修正しないということですね。第4章の景観形成に関する基本方針や土地利用の問題であるとか、田園農地、里山景観、歴史的町並みや新たな景観という全体が篠山らしいということだと思いません。

委員 63ページ、64ページの地区別の考え方というところの「森の区域の考え方」の部分の語尾だけが「最小限の大きさに留める必要があります。」で終わっているのが気になります。他はルール感、個別の基準を設けますと、基準を決めるという考え方で終わっています。本来は、森の区域の終わり方がいいかと思うのですが、どちらかに統一すべきかとは思いません。

事務局 統一します。

会長 「森の区域の考え方」を他の表現と合せるということですか。藤本委員の意見はその逆ではないかと思いますが。

委員 先ほどの意見ですが、
、
については
と同じように、こういうふうにしていきますということを先に記述し、次に、その中でも特にここはこうしたいということをさらに書き加えているので、「ルール化を図ります」や「基準を定めます」という記述になっているのかと思います。そういう意味では「森の区域」は「森の区域」全体でこういう考え方という終わり方であれば、このような書き方でもいいのではないかと思います。

事務局 文章の構成としましては、その通りであり、全体の考え方があって、その後ろに「特に」や「なお」をつけて方針として反映しています。森の区域については特別、県の基準から市として強化した点はございませんので、このような表現になっています。このままでいいのであれば、このままでいきたいと思っています。

会長

両委員よろしいでしょうか。両委員に了承いただきましたので、このままの表現とします。

他にご意見ございませんか。特にご異論がないようですので、今回の変更案を認めたいと思います。最後に、文言表現については精査することにします。それにつきましては私がお預かりするということにいたします。

それでは、表現面でのご意見はありましたが、内容については基本的に妥当と認めていただいておりますので、答申としてはこれを認め、微修正については私と事務局の一任ということでご異議がないということを確認させていただきます。

次に、土地利用計画の策定方針に移ります。本件は次回の審議会に諮問予定ということですが、計画案の策定にあたりあらかじめ委員の皆様からご意見、アドバイスをいただきたいということです。

5. 協議事項

土地利用計画の策定方針について

事務局より説明

委員

八上城跡周辺の部分の「歴史環境形成区域」のことですが、その周辺の部分、殿町の奥の方で開発に関してもめたと聞いています。今は農地ですが、八上城跡の遺跡があるかも知れないと聞いています。歴史環境形成区域の八上城跡北の農地部分は広げていただいた方がよいと思いました。

事務局

先程、ご指摘頂きましたのは「歴史風土保全区域」だと思います。資料では図面の真ん中ですが、この地域は国の史跡になったエリアとその周辺の農地、街道が含まれています。土地利用としては、史跡としての土地利用を反映したものとなっています。高城山の間を境に東と西では、東が高城山、西が法光寺山であり一体的に（城・砦として）史跡指定されています。この街道沿いは八上城跡の街道筋にあたり、福住や立杭などの街道上の歴史的景観を形成する区域と同じ位置づけとなっており、

今回はその2つ併せた区域のエリアは継承させて頂いています。

委員

新しく指定されようとしている街道沿いはそれでいいですが、高城山と奥側の三角地の農地についても、「歴史環境形成区域」として追加されてはどうでしょうか。農地であったとしても、そこは但し書きでそこは「農地として保全する」と書いてあるわけですから、発掘してみると、色々なもの（埋蔵文化財）が出てくる可能性がある地域だと思うので歴史環境形成区域として指定しておいた方がよいと思う。

事務局

城郭専門の先生からも、八上城跡の区域は史跡であり明確にはなっている。土地利用上はその現状を配慮し、史跡の区域をベースに考えている。街道沿いは景観計画との整合性から、一団のまちなみとしてとらえている。ただ、さとの区域の農用地として位置付けられている黄色の部分も八上城跡内の可能性があったとのことですが、文化財担当課の調査では城下町を高城山に移転する際に、全て移転したのではないか。このため（文化財包蔵地の）指定はされていないと思う。現在は農地となっているが、もし埋蔵文化財が出てくれば史跡地としての指定も必要となります。歴史愛好家にとっては、ここに中世の城下町があったというのは非常にロマンを感じられる部分かと思いますが、調査結果の明確な立証がないので「農業集落環境保全区域」として位置づけています。

委員

八上と篠山の城下町の間、どうして企業誘致の立地区域が設定されているのか。東京大学の先生も言われた篠山の素晴らしいまちなみがあるのに、こういう図面で示すと（農業としても）一番大事な区域でもある。その篠山城跡と八上城跡の区域の間の素晴らしい農地の間に企業を誘致しなくても、他に誘致すべき場所があるのではないか。

事務局

八上と篠山の間において「産業育成区域」を設定しており、その周りに青い印があるが、それが企業誘致を促進するエリアとなっています。現在そのエリアでは農工地区指定があります。農振農用地区域内についてはこれまで基盤整備をして農業生産を上げようとした土地がたくさんありますが、この土地はその農振農用地区域の外にあった一団のまとまった土地であり、篠山市で企業誘致を図る場合の数少ない適地とされている区域となっております。やみくもに工業誘致を図ろうとした区域で

はありません。土地利用上でも田園地帯の真ん中ということで、「篠山の食」に関する企業の誘致を図る区域です。施設についても田園地帯と調和する施設を建設して頂く考え方があります。ここは中世と近世の城郭との間にある場所ですが、農業振興上の考え方が第一で、その次に景観に配慮した土地利用を図る区域となっており、企業誘致で若者の定着や雇用の確保が大きな課題となっている中で、ここを農工団地と位置づけて企業誘致を進めています。当然立地に際しては、景観や土地利用上の整合を図っていただく必要があります。

委員 合併前の篠山町時代に農振除外されていたから仕方がないということですね。

事務局 もともと農振除外されてあったというわけではなく、大正時代に一度区画整備されていたので、昭和40年代に農振農用地に指定する必要がなかったということです。

委員 もともと農用地には指定されている。とってつけた土地利用計画ではないのか。この地域は篠山の中心である。事務局が言われた「篠山らしい」というのは、街道筋であったり、鉄道が通らなかったからこのまちなみが残ってきたと思う。これでは、まちの中心から既成事実を作って、農地をつぶそうとしているのではないか。企業誘致に際して、はやく農地を埋めてしまおうという動きがある。一方では、歴史文化の保全と言っているものの、企業はもっと他に誘致するところがあるのではないか。（このゾーニングでは誘致企業を）篠山の観光の中心になるようなところにもっていこうとしていると思う。このような土地利用を描くのはおかしいと思う。

委員 八上城跡の奥の殿町でゴルフ場開発の話があったと聞いています。何度高城山に登っても、八上城跡から見える篠山の城下町がいい。その中間に工場が立地するよりも理想を言えば田園であってほしいと思う。この場所では、低層の工場であっても工場である以上、田園地帯がつぶれると思うし、中世と近世の良さのあるのが篠山の城下町です。それをわざわざつぶすことはないと思う。もう一つは、殿町の奥なども文化財が出てきていないからということではなく、包蔵地の可能性のあるところは

(土地利用を) 保全すべき方針を持つべきと考えています。福住もこの区域(歴史環境形成区域)を広げるべきだと思います。

事務局

この計画は総合計画と整合を図り篠山の将来の土地利用の方向性を出していくものです。総合計画でもこの区域は市の大きな課題の一つである企業誘致を図り、若者の定住に寄与するために「農都の森構想」が計画されておりまして、なおかつ篠山市の特産物を利用する六次産業化ができるような企業を誘致していく区域として位置付けられており、それに整合する形でこの産業育成区域に位置付けています。本日意見を頂いた内容は、担当課にもお伝えさせて頂く話と思っております。

委員

現行の計画に位置付けられていない区域で、まして篠山の中心地で企業誘致をしようとする区域が設定されるのはどうかと思う。一方では景観や看板まで諮問を謳う審議会であるのに、不整合な計画内容ならば、ここまで緑や環境などは言わなくてもよいと思う。看板などについても篠山のまちなみを守ろう、残そうと言っているのに、一方では土地利用で篠山のまちをつぶそうとするのはいかなものか。篠山の環境を守るといのがこの審議会の目的ではないか。たとえ大きな方針として決まっても、この審議会でおかしいというところは、「おかしい」と言っていくべきである。

事務局

具体的な企業誘致があれば当然、景観への配慮や広告物、緑地率の確保などの細かな内容についてはこの審議会に諮り、ご審議を頂くことになろうかと思しますのでご理解をお願いしたいと思います。

会長

今回、協議のありました土地利用の条例を作り提案しようとするわけですから、現状は総合計画に基づき扱う国土利用計画で、今回は同時に土地利用計画を作ろうとしているので、より重要性が高い。この場でしっかり審議する必要があります。

委員

資料を見て違和感があったのは、「さとの区域」の中に「産業育成区域」があるのがなぜという疑問でしたが、話を聞くうちに、既存計画に方針が示されているから、区域を仕分ける際の苦肉の策であるというイメージであることがわかってきました。資料にある「産業育成区域」は、「農用地の周辺環境を悪化させない企業の誘致をはかる」とありますが、本

当に可能なのか。この土地利用計画を審議するのはこの場ですが、「産業育成区域」はこれでいいかどうかには違和感があります。

事務局

「産業育成区域」は、都市計画マスタープランでも検討していますが、城下町南への372号からのアクセス、東西のアクセスに配慮した上で、交通上もこの辺りという候補地であります。

また、篠山口駅の南側の道路整備を考えても、市道大沢新栗栖野線の新しい路線上に農工団地があります。景観上も見えにくい領域と見やすい領域がありまして、城下町の南側については、宇士の北側から高城山を見ると、野中に鎮守の森があり野中の町並みで遮蔽されます。野中の東側では南北道（県道篠山三田線）が整備され、電柱がなく、景観も良く国道372号から城下町方面に行くために利用されています。この道路は、城下町へのアクセスのメインになります。全体の景観から言いますと、山からの俯瞰ではなく水平レベルで見ると影になる部分にあたるのが城下町の南側のエリアです。従って、土地利用はどこを重視して開発を呼び込むかは難しいですが、水平的な景観としては、ある程度影響が少ない可能な箇所を面的にまとまって選定されていると考えています。なお、建物の立地の際には、当然遮蔽や緑化が必要となります。

会長

土地利用なので当然、産業用地は交通計画や歴史的環境以外の多くの要素を踏まえて検討しますが、多方面から土地利用計画を協議していく必要があるということです。確認ですが、今指定されようとしている水色の破線の丸枠が農振農用地のエリアもありますが、土地利用の誘導、企業の誘致を考える上で、実際のエリアより大きく取ってあるように思われますが。

事務局

水色の破線の丸枠は、誘致することで道路や環境に影響を与えるエリアということですが、確定したものではありません。土地利用のあり方によってはこの円のあり方は見直します。このエリアの中と外で区分されることになりますので、そこは誤解のないよう検討します。

委員

周辺の環境を悪化させないものを誘導するとなっていますが、色々なところで景観に関わらせて頂く中で、そこで建築する建物が決まった時点で、ある程度景観でできることは決まってきます。（景観を言い過ぎる

と)「採算が取れなくなるのに、どうしてくれるのか」という意見も出てくるので、企業誘致の話が行政にきた頃には、景観のことは手遅れになっている場合があります。環境を悪化させるおそれのない工場をと言っても、実際にどのように誘導するのか考えておかないと、文言を書いたのはいいが実際にできることは木を植えるだけで終わってしまうということが結構あり、後になって、どんな企業がここに来るかという段階でもう少し詳細な基準にしておけば良かったのにとということもよくあるので、実際にどのように誘導するのかをきちんと考えておくことが必要と思う。

委員

土地利用計画の見直しについて、緑条例、まちづくり条例、都市計画法など、これらを上手くからみあわせることによって、現在の土地利用が担保できる可能性が出てくるのではないかと。逆に開発業者がゾーニングよりも、「銭ありき」で考えているので、こういう土地利用を位置付けることによりゾーニングを対応させることとなっているので、心強く思っています。実際の開発者側の目線で意見が出せればと思っているのでこの点には期待しています。

委員

こういった土地利用のゾーニングをして、それぞれの区域の意味を盛り込むのはわかりませんが、どういう形で土地利用を担保されるのでしょうか。農振農用地区域は「原則として保全する」とその程度にとどめるのか、「こう書いているから、こういう仕組みで開発は排除される」とか、そのあたりのことを教えて頂きたい。これから議論していくにあたって、「基本的にこういう原則で・・・」とかまでであれば、あまり細かいところで議論しても仕方がないと思う。実際に土地利用に影響を及ぼすような事が生じたときに、この計画はどういう意味を持つのかということ考えた方がよいと思うし、この計画は実際どういう機能をもつのか教えて頂きたい。

事務局

基本的には、条例を制定することから条例に基づいた計画になることと、市のまちづくり条例の中で、各種計画との整合を図らなければならないという規定があり、そのひとつにこの計画が位置付けられる予定となります。事前協議時において、どこで開発が計画されるかによって、

このゾーニングを見た際に、計画に沿っていなければバツになるということで、開発の許可申請にあたり、許可の判断材料になると認識しています。原則的な記述であれば例外もあるので、どこまで踏む込んだ内容とするのが重要となります。例えば、都市計画用途地域であれば、用途によってマル・バツがありますが、そこまで厳格化すべきかどうか、現在はそこまで具体的な議論には至っていない状況です。厳格にするのなら都市計画法で用途地域を指定し、建築基準法で担保する方法となるが、市全域をできるかという問題や、そこまで踏み込まないのであれば、一つには、協議型による緩やかな規制により市民の理解を得ながら進めていく方法や建築不可のものだけを計画に位置づけるということもあるかと思います。

委員 今の用途地域の考え方ですが、市の条例で私権を制限するということであると思いますが、都市計画法でも用途指定に際して裁判沙汰になったこともあります。資料にある、地方自治法に基づく条例の中で私権を制限することがどこまで可能なのが気になりました。

委員 地方自治法に基づく市独自の条例で、土地利用その他の制限をすることができかどうかについては、最高裁の判例があり可能と思う。問題は、規制をする必要性があるかどうか、また規制の程度が適正なものであるかどうか問題となります。裁判で争われるのはそういった点です。具体的には詰められていないとのことですが、こういった条例を作っていくのか、その中で市独自の規制的或いは誘導的な手法を盛り込んでいけるのかよくわからないので伺いました。

事務局 現段階ではその方針がはっきり出ていませんが、用途地域外の非線引き都市計画区域内では用途が限定されていないため、景観的にはどのような建物でも建てることのできることから、あまりに馴染まない用途のものはこの国土利用計画を土地利用の指針として運用してきました。

今後はできれば担保力をあげるために特定用途には縛りをつけるような検討も行っています。全てのゾーンで用途を縛るというよりも開発が予想されるせめぎ合いのゾーンの部分で市民の合意ができる範囲で、例えば、バツの用途だけ明確にしてはという議論を内部で行っています。

特定用途についてはできればバツをつけて、担保力をもった形で考えていきたいし、説明時にはその必要性が明確になるよう説明していきたいと考えています。

H15に策定した篠山市国土利用計画について、資料では新旧対象表の現在計画と記載してありますが、大きな内容の記述であり、現在の計画自体もなかなか担保できない状態となっています。この計画自体を、より意味のあるものにし、実効性を高めていきたいとの思いがあり、現在の記載内容ではしんどい部分があります。そこをどこまで踏み込めるかも心配している点です。もう一点は、法律の兼ね合いからも憲法の下、公共の福祉としてどこまで認められるのか。計画の実効性や適法な内容はどのような記述で、どこまで有効となるのかが非常に悩んでいるところです。

会長

次回で諮問されるとのことですが、その辺りの点を明確にして頂かないと、なかなか議論もできないので、計画の有効性や規制の中身、これをどの場面でどのように使うのかをしっかりと整理頂いた上で諮問をお願いします。

委員

色んなご意見が出た中で、総合計画がどうなっていたか、先に意見の出たエリアにおいてどのように示されているか、総合計画においても農工団地のエリアについて議論があったのではないかと思います。都市計画マスタープランについても策定作業がどのように進められているか、それらの点を併せて情報提供をお願いします。

会長

それでは、審議についてはこれで終了させていただきます。次回の審議会で諮問される場合は、先ほど申し上げた内容をしっかり確認していただいた上で、お願いいたします。以上で事務局にお返しします。